

Gendarmerieeinheiten in internationalen Stabilisierungsmissionen: eine Option für Deutschland?

Kempin, Ronja; Kreuder-Sonnen, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kempin, R., & Kreuder-Sonnen, C. (2010). *Gendarmerieeinheiten in internationalen Stabilisierungsmissionen: eine Option für Deutschland?* (SWP-Studie, S 6). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-261453>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Ronja Kempin / Christian Kreuder-Sonnen

Gendarmerieeinheiten in internationalen Stabilisierungsmissionen

Eine Option für Deutschland?

S 6
März 2010
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung der Autoren wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2010

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Einleitung
9	Defizite in internationalen Stabilisierungsmissionen
9	Zeitlicher Aspekt: Die Entsendungslücke
10	Operativer Aspekt: Die Fähigkeitslücke
10	<i>Fehlende Robustheit</i>
11	<i>Mangel an lokalen Kräften</i>
12	Gendarmerieeinheiten zur Behebung der Defizite?
12	Das Profil von Gendarmerien
13	Gendarmeriekräfte und die Lücken internationaler Stabilisierungsoperationen
13	Einsatz Erfahrungen
15	Europäische Ansätze: Integrierte Polizeieinheiten und Europäische Gendarmerie Force
15	Integrierte Polizeieinheiten
15	Europäische Gendarmerie Force
17	Möglichkeiten und Grenzen deutscher Beteiligung
17	Trennung von Polizei und Militär
18	Trennungsgebot für Auslandseinsätze?
19	Grundsätzliche Einwände
21	Optionen für Deutschland
21	Aufbau eines Gendarmeriekontingents bei der Bundespolizei
22	Erweiterung der Feldjäger zur Gendarmerieeinheit
24	Schlussbetrachtungen
25	Abkürzungen

Dr. Ronja Kempin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der SWP-Forschungsgruppe Sicherheitspolitik und arbeitet derzeit als Fritz Thyssen Fellow am Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University.

Christian Kreuder-Sonnen studiert Politikwissenschaft, Recht und Geschichte an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Er war von Juni bis August 2009 Praktikant bei der SWP.

**Gendarmerieeinheiten in internationalen
Stabilisierungsmissionen
Eine Option für Deutschland?**

Internationale Stabilisierungseinsätze sollen gemeinsam fragile staatliche Strukturen festigen, so dass von dem betreffenden Land keine Gefahr mehr für die internationale Sicherheit ausgeht. Die Rolle des Militärs beschränkt sich in diesen Einsätzen auf die Wahrung des Friedens durch die Trennung von Konfliktparteien oder die Überwachung eines Waffenstillstandsabkommens sowie auf die Ausbildung lokaler militärischer Kräfte. Zivile Akteure dagegen übernehmen den Aufbau der Polizei und die Reform des Justiz- und Vollzugswesens. Oft geht das Ende der Kampfhandlungen jedoch nicht mit einer Sicherheitslage einher, die die Beschränkung auf zivile Polizeiarbeit zuließe. In der Regel sind Post-Konflikt-Gesellschaften gewaltbereit und militarisiert. Daher ist der Beginn ziviler Aufbau- und Reformmaßnahmen häufig von Plünderungen, Rachemorden oder größeren Unruhen in der Bevölkerung überschattet. Das entstehende Netz organisierter Kriminalität und dessen Nexus zu politisch motivierter Gewalt überfordern zivile Polizeieinheiten. Warlordismus, religiöser Fanatismus und Terrorismus sind Herausforderungen, denen internationale Polizeikräfte begegnen müssen, ohne dazu ausgebildet und ausgerüstet zu sein. Doch auch militärische Kräfte vermögen diesen Situationen nicht ausreichend entgegenzuwirken. Auf die Ausschaltung eines gegnerischen Zieles spezialisiert, sind Soldaten weder für polizeiliche Ermittlungen noch für Durchsuchungen oder gar den Kampf gegen das organisierte Verbrechen geeignet.

Vor diesem Hintergrund setzt sich die Erkenntnis durch, dass es an einer Kraft mangelt, die imstande ist, in einem instabilen Umfeld eigenständig zu operieren und Unruhen ebenso effektiv einzudämmen wie organisierte Kriminalität. Solche Qualitäten werden Gendarmerien zugeschrieben, also Polizeieinheiten, die mit robusten Selbstschutz- und Einsatzkapazitäten ausgerüstet sind. In der internationalen Debatte werden diese Fähigkeiten immer wichtiger. Die amerikanische Regierung etwa erkennt sie als probates Mittel zur Stabilisierung der Situation im Irak wie in Afghanistan. Auf dem Nato-Gipfel in Straßburg und Kehl im April 2009 forderte Washington, Aufbau und Ausbildung der afghanischen Polizei (ANP) mit

robusten Polizeieinheiten zu unterstützen. Diesem Aufruf kam insbesondere Frankreich nach, dessen Gendarmerie die im Aufbau befindliche Nato-Trainingsmission NTM-A leiten wird. Sollte sich herausstellen, dass die französischen Gendarmen die Entwicklung der ANP spürbar voranbringen, wird der Ruf nach Bereitstellung solcher Kräfte in der Nato lauter werden.

Doch muss sich Deutschland nicht allein aufgrund der gegenwärtigen Diskussion in der Nato einer Debatte stellen. Die Bundesrepublik, die der zivilen Komponente internationaler Stabilisierungsmissionen verpflichtet ist und sich in besonderem Maße auf dem Polizeisektor engagiert, hat ein herausragendes Interesse an wirkungsvollen Instrumenten in diesem Bereich. Bevor aber entschieden wird, ob die Bundesrepublik eigene Gendarmerieeinheiten aufstellen sollte, müssen zwei Fragen beantwortet sein: Sind Gendarmeriekräfte geeignet, die Herausforderungen internationaler Stabilisierungsmissionen zu meistern? Welche Möglichkeiten hat Deutschland, sich am Aufbau multilateraler Gendarmeriekontingente zu beteiligen?

Gendarmerieeinheiten sind bislang selten im internationalen Einsatz gewesen. Wurden sie entsendet, haben sie sich als wirkungsvolles Instrument erwiesen, insbesondere wenn es darum ging, organisierte Kriminalität zu bekämpfen und Aufstände abzuwenden. Auch Deutschland könnte sich mit einer Gendarmerie ein wichtiges Instrument für Stabilisierungsoperationen verschaffen. Noch aber stehen dem verfassungsrechtliche Bedenken entgegen. Das dem Grundgesetz immanente Gebot der Trennung von Polizei und Militär gilt als Verfassungsprinzip. Die Schaffung einer deutschen Gendarmerie, so wird eingewandt, wäre damit nicht zu vereinbaren. Werden solche Kräfte aber allein für die Auslandsverwendung geschaffen, erübrigt sich diese Befürchtung. Das Grundgesetz schreibt weder explizit noch implizit vor, im Ausland polizeiliche und militärische Aufgaben und Befugnisse zu trennen.

Will die Bundesrepublik einen deutschen Gendarmerieverband für den Auslandseinsatz ins Leben rufen, stehen ihr zwei Möglichkeiten offen: Sie kann ein Kontingent bei der Bundespolizei bilden oder die Militärpolizei der Bundeswehr (Feldjäger) funktional erweitern. Wählt Deutschland die erste Variante, sollte die Einheit der Bundespolizei wie die GSG 9 ein stehender Verband sein. Neben der Auslandseinsatzhundertschaft, die für zivile Polizeimissionen bereitsteht, erhielte das Ressort so auch eine robuste Kompo-

nente, die allein für den Auslandseinsatz in instabilen Situationen zur Verfügung stünde. Wichtig für diese Variante wäre, dass eine solche Einheit unter militärisches Kommando gestellt werden könnte, wie dies bis 1994 für den Bundesgrenzschutz der Fall war, und bei der Entsendung von der gültigen Bund-Länder-Parität bei Auslandseinsätzen der Polizei ausgenommen würde. Die Feldjäger der Bundeswehr stellen bei der Ausbildungsunterstützung der afghanischen Polizei bereits den Nutzen ihres militärischen Status und grundlegender polizeilicher Fähigkeiten unter Beweis. Entsprechend könnte es ausreichen, ihre Zuständigkeit und Fähigkeit für Auslandseinsätze auszuweiten. Gleichwohl wäre es möglich, auch hier eine spezialisierte Einheit aufzubauen. Während bei der ersten Variante insbesondere robuste Elemente hinzutreten müssten, wären bei der zweiten vor allem die kriminalpolizeilichen Fähigkeiten der Feldjäger zu erweitern, damit sie auch exekutive Aufgaben im Ausland übernehmen können. Unabhängig davon, welcher Weg eingeschlagen wird, birgt ein Gendarmerieeinsatz erhebliche sicherheitspolitische Implikationen. Deshalb sollte die Entscheidung über eine Entsendung in die Hände des Bundestages gelegt werden (Parlamentsvorbehalt).

Der Bundesregierung ist es möglich, Gendarmeriefähigkeiten aufzubauen, ohne die deutsche Sicherheitskultur und -struktur grundlegend zu verändern. Sie sollte sich daher dafür entscheiden, eine spezialisierte Einheit von einigen hundert Gendarmen ausschließlich für den Auslandseinsatz aufzubauen. Mit diesem Schritt würde sie nicht allein ihre Handlungsfähigkeit in internationalen Stabilisierungseinsätzen deutlich verbessern. Sie müsste auch nicht um ihre Stellung in der Atlantischen Allianz fürchten, wenn Gendarmeriefähigkeiten dort an Bedeutung gewinnen.

Einleitung

Die Bilanz der internationalen Bemühungen um eine Stärkung staatlicher Strukturen auf dem Balkan, im Irak und in Afghanistan kann nicht zufriedenstellen. In vielen Einsätzen werden die Grenzen zwischen militärischen und polizeilichen Aufgaben immer durchlässiger. Dort tut sich eine Grauzone auf, in der es weder dem Militär noch den zivilen (Polizei-)Kräften gelingt, eine labile, gewaltdurchsetzte Situation so weit zu stabilisieren, dass ein dauerhafter Aufbau des Sicherheitssektors möglich wird. So sahen sich etwa die internationalen Polizeikräfte der United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)¹ zu Beginn des neuen Jahrtausends mit Gewaltausbrüchen konfrontiert, gegen die sie sich kaum zur Wehr setzen konnten: Im Jahr 2000 wurden sie bei schweren Unruhen in Mitrovica von serbischen Kosovaren angegriffen und durch die Straßen gejagt, ihre Polizeistation wurde mit Molotowcocktails in Brand gesetzt. Im März 2004 zogen tausende aufgebrachte ethnische Albaner durch Städte und Dörfer. Binnen 48 Stunden zerstörten sie zahlreiche Gebäude; 19 Menschen wurden bei den Gewaltausbrüchen getötet, 900 verletzt.² Die UNMIK-Polizisten – obgleich mit exekutiven Befugnissen ausgestattet – standen diesem Ausmaß der Gewalt weitgehend hilflos gegenüber und auch die von der Nato geführte Kosovo-Truppe (KFOR) sah sich außerstande, in diesen inneren Aufstand einzugreifen.³

Diese Vorfälle machen nur allzu deutlich, wie schlecht Polizeikräfte im Auslandseinsatz gegen das Gewaltpotential in Post-Konflikt-Gesellschaften gerüstet sind. Mittlerweile liegt auf der Hand, dass es nicht einfach nur zu wenig internationale Polizeieinheiten

gibt. Vielmehr fehlt eine Kraft, die in einem instabilen Umfeld eigenständig operieren kann und imstande ist, Unruhen und organisierte Kriminalität einzudämmen. Gendarmen oder robuste Polizeikräfte verfügen über diese Fähigkeiten. So mehren sich die Stimmen derjenigen, die die Bereitstellung solcher Einheiten auf der internationalen Ebene befürworten. In der Nato drängen die USA darauf, Gendarmeriekräfte aufzubauen. Frankreich, Italien und die Niederlande verfügen über nationale Gendarmeriekontingente und fordern schon seit langem, europäische Gendarmen in Stabilisierungsoperationen zu schicken. Die Bundesrepublik Deutschland steht solchen Vorschlägen allerdings aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken noch reserviert gegenüber. Die Regierungsverantwortlichen fürchten, die Einrichtung eines deutschen Gendarmeriekontingents könne mit dem grundgesetzlichen Gebot der Trennung von Polizei und Militär in Konflikt geraten.

Gleichwohl werden sich Bundestag und Bundesregierung bald einer Debatte um den Aufbau solcher Kräfte stellen müssen, die in der Nato bereits Fahrt aufnimmt. Auf Drängen der USA werden Gendarmerieeinheiten künftig in der Nato Training Mission Afghanistan (NTM-A) eine bestimmende Rolle bei der Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte spielen.⁴ Washington betrachtet Gendarmen zunehmend als substantiellen Beitrag der Europäer zur Stabilisierung Afghanistans und wird versuchen, Verbündete wie Deutschland in die Pflicht zu nehmen, ebenfalls robuste Polizeieinheiten zu stellen. Doch auch im wohlverstandenen Eigeninteresse sollte Berlin über wirkungsvolle Elemente für internationale Stabilisierungsmissionen nachdenken.

Der operative Bedarf an robusten Polizeieinheiten und der Ruf nach Deutschlands Beteiligung an multinationalen Gendarmeriekräften bilden eine doppelte Herausforderung. Vor diesem Hintergrund wollen die Verfasser dieser Studie zwei zentrale Fragen beantworten:

► Sind Gendarmeriekräfte geeignet, die Probleme

¹ Vgl. Thorsten Stodiek, *Internationale Polizei. Ein empirisch fundiertes Konzept der zivilen Konfliktbearbeitung*, Baden-Baden 2004, S. 264, 344.

² Vgl. Bernd Walter, »Internationale Polizeieinsätze im Zivilen Krisenmanagement (ZMK) der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Eine Kriseninterventionsstrategie auf dem Prüfstand einer globalen Risikogesellschaft«, in: Martin H. W. Möllers/Robert C. van Ooyen (Hg.), *Europäisierung und Internationalisierung der Polizei*, Frankfurt a.M. 2006, S. 113–138 (127).

³ Vgl. Human Rights Watch, *Failure to Protect. Anti-Minority Violence in Kosovo*, March 2004, 25.7.2004, <www.hrw.org/en/reports/2004/07/25/failure-protect> (Zugriff am 10.7.2009).

⁴ Vgl. North Atlantic Treaty Organization, *Nato Training Mission – Afghanistan*, 4.4.2009, <www.nato.int/cps/en/natolive/news_52802.htm> (Zugriff am 24.9.2009).

internationaler Stabilisierungsmissionen zu lösen?

- Welche Möglichkeiten hat Deutschland, sich am Aufbau multinationaler Gendarmeriekontingente zu beteiligen?

In einem ersten Schritt werden die Defizite bisheriger Stabilisierungs- und Wiederaufbaumissionen herausgearbeitet. Anschließend werden zweitens die Fähigkeiten von Gendarmerieeinheiten und deren Einsatzerfahrungen dargestellt. Ausbildung und Ausrüstung von Gendarmeriekräften werden im Lichte der Probleme internationaler Bemühungen betrachtet, schwache oder gescheiterte Staaten zu stabilisieren und wiederaufzubauen. Dabei wird sich zeigen, dass Gendarmen potentiell geeignet sind, diese Lücken zu schließen. In einem dritten Abschnitt wird analysiert, auf welche Weise Deutschland sich an multinationalen Gendarmeriekontingenten beteiligen kann. Zunächst werden rechtliche Fragen beleuchtet, insbesondere das Trennungsgebot von Polizei und Militär. Darauf aufbauend werden Optionen eines eigenständigen deutschen Beitrags erörtert, der sich mit Hilfe der (Bundes-)Polizei oder auch der Feldjäger verwirklichen ließe.

Defizite in internationalen Stabilisierungsmissionen

In Friedensmissionen ist es für die internationale Staatengemeinschaft mittlerweile Standard, auf eine militärische Auseinandersetzung eine Phase extern gesteuerten staatlichen Wiederaufbaus folgen zu lassen. Dieser soll nach Möglichkeiten auch alle Elemente des Sicherheitssektors umfassen. Die traditionelle Sicht, einziger Sicherheitsakteur sei das Militär, wurde damit obsolet. Die Rolle von Streitkräften beschränkt sich heute vorrangig auf Kampfhandlungen oder auf deren Beendigung, auf die anschließende Wahrung des Friedens, das Überwachen eines Waffenstillstands- oder sonstigen Abkommens durch Trennung der Konfliktparteien, einfache Präsenz – etwa in Form von Patrouillen – und die Ausbildung lokaler Militärkräfte. Demgegenüber übernehmen zivile Einheiten den Aufbau der Polizei und die Reform des Justiz- und Vollzugswesens. Einsätze wie im Irak oder in Afghanistan veranschaulichen jedoch, dass zwischen der militärischen und der zivilen Komponente eine große Lücke klafft. Denn das Ende offizieller Kampfhandlungen bedeutet keineswegs, dass die Sicherheitslage stabil ist und es zuließe, sich wie in konsolidierten Friedenszeiten auf zivile und unbewaffnete Polizeiarbeit zu beschränken.⁵ Die so entstehende Sicherheitslücke hat einen zeitlichen und einen operativen Aspekt.

Zeitlicher Aspekt: Die Entsendungslücke

Zu Beginn einer Stabilisierungsmission gilt es insbesondere, Plünderungen, Rachemorde und größere Unruhen in der Bevölkerung zu verhindern. Bedrohungen durch Milizen oder Privatarmeen, die mit staatlichen Polizeikräften konkurrieren, müssen eingedämmt, Netze organisierter Kriminalität bekämpft werden.

Allzu oft erweist sich die Entsendung internationaler Polizeikräfte in solchen Phasen jedoch als mühsam und langwierig. Die meisten beitragenden Staaten

verfügen über keine oder zu wenig stehende Polizeieinheiten, die schnell entsendet werden könnten.⁶

In Deutschland basiert die Entsendung von Polizeibeamten in den Auslandseinsatz wie in den meisten Staaten auf dem Grundsatz der Freiwilligkeit. Sie müssen sich aus ihrem inländischen Dienstverhältnis heraus auf eine ausgeschriebene Auslandsverwendung bewerben und für den Dienst von ihrem Arbeitgeber – in Deutschland den Länderpolizeien – freigestellt werden. Die Bundesregierung kann Polizisten also nicht wie Soldaten für einen Auslandseinsatz »einberufen«.

Dieses Verfahren verzögert die polizeiliche Unterstützung oft um Monate. Im Rahmen der UNTAC in Kambodscha dauerte es beispielsweise fast ein Jahr, bis die Polizeieinheit der Vereinten Nationen komplett dort eingetroffen und arbeitsfähig war. Da es bis dahin keine Rechtsdurchsetzungsinstanz gab, konnten sich Kriminalität und Gewalt ausbreiten, so dass die internationale Polizeimission ihre Arbeit unter äußerst ungünstigen Bedingungen aufnehmen musste. Die Verzögerung erwies sich als ein wesentlicher Grund dafür, dass die Operation Schaden nahm.⁷

Weil internationale Polizeikräfte nur verspätet in Stabilisierungsoperationen eingreifen können, müssen zunächst die vorhandenen militärischen Kontingente für die öffentliche Sicherheit sorgen. Damit ist eine Reihe von Problemen verbunden. So beschneidet die Übernahme polizeilicher Zuständigkeiten die Fähigkeiten der militärischen Mission. Ein schlagkräftiger militärischer Apparat ist jedoch gerade in der volatilen und gewaltdurchsetzten Anfangsphase einer Mission weiterhin von entscheidender Bedeutung.⁸ Des Weiteren sind Soldaten nicht für die Arbeit als Polizisten ausgebildet, sondern vielmehr darauf spezialisiert, gegnerische Ziele auszuschalten. Im Unterschied zu internationalen Polizeikräften ist das Militär

⁵ Vgl. Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), *International and Local Policing in Peace Operations. Lessons Learned and the Way Forward to Integrated Approaches*, Report of the 8th International Berlin Workshop, Berlin, 14.–16.12.2006.

⁶ Vgl. Michael J. Dziedzic, »Introduction«, in: Robert B. Oakley/Michael J. Dziedzic/Eliot M. Goldberg (Hg.), *Policing the New World Disorder. Peace Operations and Public Security*, Washington, D.C., 1998, S. 3–18 (9).

⁷ Vgl. Janet E. Heininger, *Peacekeeping in Transition. The United Nations in Cambodia*, New York 1994, S. 79.

⁸ Vgl. Rachel Bronson, »When Soldiers Become Cops«, in: *Foreign Affairs*, 81 (2002) 6, S. 122–132.

daran gewöhnt, auch letale Gewalt anzuwenden.⁹ Dies birgt jedoch die Gefahr einer übertriebenen Gewaltanwendung gegenüber der Zivilbevölkerung. Insbesondere zu Beginn der Aufbaubemühungen kann dies den Erfolg der gesamten Mission zunichte machen, weil womöglich der Rückhalt in der Bevölkerung dramatisch schwindet. Von ihm aber hängt das Gelingen des Engagements maßgeblich ab.¹⁰ Soldaten sind zudem nicht dafür ausgebildet, polizeilich zu ermitteln, Tatorte zu sichern oder das organisierte Verbrechen zu bekämpfen. Allerdings würde auch eine deutlich schnellere Entsendung ziviler Polizeieinheiten die geschilderten Probleme nicht automatisch beheben. Weil sie für andere Tätigkeiten ausgerüstet und ausgebildet wurden, sind zivile Kräfte in konfliktträchtigen und instabilen Situationen kaum handlungsfähig. Damit sie sinnvoll eingesetzt werden können, muss im Einsatzgebiet ein Minimum an Stabilität und Sicherheit gegeben sein.¹¹

Operativer Aspekt: Die Fähigkeitslücke

Beschränken sich die Schwierigkeiten im Bereich der Entsendungslücke auf einen gewissen Zeitraum zu Beginn einer Mission, so beschreibt die Fähigkeitslücke das Problem der mangelnden operativen Möglichkeiten ziviler Polizeieinheiten, Recht und Ordnung in einem noch instabilen Umfeld durchzusetzen. Bei der Analyse müssen die beiden Mandatstypen internationaler Polizeieinsätze auseinandergehalten werden, da in ihnen die Fähigkeitslücke verschieden ausgeprägt ist. Im Falle eines *exekutiven* Mandats ersetzt die internationale Polizeimission die lokale Polizei komplett oder teilweise und übt damit selbst die Polizeigewalt aus. Die bewaffneten Beamten sollen ermitteln und Verdächtige festnehmen.¹² Dieser Man-

datstyp wurde jedoch erst zweimal angewandt, nämlich bei den Missionen in Osttimor und im Kosovo. Weit überwiegend besitzen Polizeikräfte internationaler Missionen ein *konsultatives* Mandat. In dessen Rahmen sollen sie im Wesentlichen lokale Polizeikräfte aufbauen, trainieren, beraten und überwachen.

Fehlende Robustheit

Die Frage, ob und inwiefern internationale Polizeixperten in der Lage sind, sich bei Schaffung und Aufrechterhaltung öffentlicher Sicherheit durchzusetzen, stellt sich in besonderem Maße in Einsätzen mit exekutivem Mandat. Wie die Erfahrungen im Kosovo zeigen, fehlt es ihnen häufig an der notwendigen Durchschlagskraft gegen Aufständische.

Die lokalen Behörden in Post-Konflikt-Gesellschaften besitzen häufig nur noch einen äußerst schwachen oder funktionsunfähigen Sicherheitsapparat. Teile der Bevölkerung dagegen sind bewaffnet und arbeitslose ehemalige Kombattanten drohen in kriminelle Strukturen hineinzuwachsen.¹³ Internationale Polizei muss gegen Warlordismus, religiösen Fanatismus und Terrorismus oder gar eine Kombination aus allen dreien vorgehen, obwohl sie dafür meist weder ausgebildet noch ausgerüstet ist.¹⁴ Zivile Polizeieinheiten verfügen nicht über die notwendigen Fähigkeiten zum Selbstschutz. Überdies erlauben ihnen Mandat und Einsatzregeln nicht, tödliche Waffen gegen Aufständische einzusetzen. Wie sich in der Vergangenheit zeigte, sind internationale Polizeieinheiten zudem nicht ausreichend in Deeskalations- und Verhandlungstechniken spezialisiert. Dies wäre aber notwendig, um gewaltbereite Akteure von Gewaltanwendung abzuhalten.

⁹ Vgl. Thorsten Stodiek, »Internationale Polizei als Alternative zur militärischen Konfliktbearbeitung«, in: Hermann Düringer/Horst Scheffler (Hg.), *Internationale Polizei – Eine Alternative zur militärischen Konfliktbearbeitung*, Frankfurt a.M. 2002, S. 39–57 (42–44).

¹⁰ Vgl. Michael J. Dziedzic, »The Public Security Challenge and International Stability Police Units«, in: *Perceptions*, 8 (Dezember 2003), S. 2 <www.sam.gov.tr/perceptions/Volume8/December2003/mDziedzicbasimicin.pdf> (Zugriff am 15.7.2009).

¹¹ Vgl. Eirin Mobekk, *Identifying Lessons in United Nations International Policing Missions*, Genf: Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), November 2005 (Policy Paper Nr. 9), S. 3.

¹² Vgl. Renata Dwan, »Introduction«, in: dies. (Hg.), *Executive*

Policing. Enforcing the Law in Peace Operations, Oxford 2002 (SIPRI Research Report Nr. 16), S. 1–10.

¹³ Vgl. Dziedzic, »Introduction« [wie Fn. 6], S. 11.

¹⁴ Vgl. Michael J. Dziedzic/Christine Stark, *Bridging the Public Security Gap. The Role of the Center of Excellence for Stability Police Units (CoESPU) in Contemporary Peace Operations*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace, Juni 2006 (Peace Brief), <www.usip.org/resources/bridging-public-security-gap-role-center-excellence-stability-police-units-coespu-contempo> (Zugriff am 16.7.2009).

Mangel an lokalen Kräften

Polizeikräfte mit konsultativem Mandat sind ebenfalls der fragilen Sicherheitslage vor Ort ausgesetzt. Ihre Aufgabe besteht nicht darin, selbst für die Einhaltung von Recht und Gesetz zu sorgen. Vielmehr sollen sie laut ihrem Mandat lokale Polizeikräfte ausbilden und sie in die Lage versetzen, den alltäglichen Schutz von Recht und Ordnung eigenständig wahrzunehmen.

Dabei ist auch die konsultative Mandatskonzeption mit einem zeitlichen wie einem operativen Manko behaftet: Zum einen dauert es sehr lange, bis es die internationale Polizei (mit ihrer zahlenmäßig meist sehr kleinen Präsenz) vermag, in ausreichendem Umfang lokale Polizisten auszubilden. Dieser Prozess kann je nach Sicherheitslage, Ausbildungsniveau der lokalen Kräfte und geplanter Zielgröße der auszubildenden Polizisten mehrere Jahre in Anspruch nehmen.¹⁵ Zum anderen kommen auch hier die mangelnden Fähigkeiten und die fehlende Robustheit der internationalen Polizeikräfte zum Tragen. Internationale zivile Polizeikräfte sind allein in der Lage, lokale Experten zivilpolizeilich auszubilden und auszustatten. Nach diesem Training sind jedoch auch die örtlichen Polizeieinheiten allenfalls in unbefriedigendem Maße imstande, gegen die skizzierten Bedrohungen vorzugehen. Dieser Aspekt der Sicherheitslücke ist eine Konsequenz der fehlenden Möglichkeiten von internationalen Polizeiexperten, robuste Fähigkeiten an die Lokalkräfte zu vermitteln, da sie sie selbst nicht haben. Tom Koenigs, ehemaliger VN-Sonderbeauftragter für Afghanistan, umreißt dieses Problem treffend, wenn er zur gegenwärtigen Situation am Hindukusch sagt, die dortigen Polizeisperren müssten in der Lage sein, sich gegen einen Angriff sogar mit automatischen Waffen zu verteidigen. Diese Fähigkeit könne ihnen aber kein europäischer Polizist vermitteln.¹⁶

¹⁵ So läuft das deutsche und europäische Engagement für den Polizeiaufbau in Afghanistan bereits seit 2002, ist aber immer noch weit von seinem Ziel entfernt, genug örtliche Sicherheitskräfte auszubilden. Vgl. Ronja Kempin/Stefan Steinicke, »EUPOL Afghanistan: Europas ziviles Engagement am Rande des Glaubwürdigkeitsverlustes«, in: Muriel Asseburg/Ronja Kempin (Hg.), *Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und -Operationen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2009 (SWP-Studie 32/2009), S. 150–163.

¹⁶ Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Protokoll Nr. 16/81, Innenausschuss, Wortprotokoll, 81. Sitzung, Öffentliche Anhörung von Sachverständigen, *Polizeiaufbau in Afghanistan*, 15.12.2008, S. 27.

Gendarmerieeinheiten zur Behebung der Defizite?

Die beschriebenen Defizite internationaler Stabilisierungsmissionen sind so augenfällig, dass der Ruf nach Gendarmerie- oder robusten Polizeieinheiten immer lauter wird.¹⁷ Wie bereits in der Einleitung dargelegt, machen sich namhafte Mitgliedstaaten in der Nato derzeit für die Aufstellung von Gendarmerieeinheiten stark. Auch im Rahmen der EU wird immer wieder auf die Verwendung nationaler Gendarmeriefähigkeiten in Stabilisierungsmissionen gedrängt. Das Konzept militärisch organisierter Polizeieinheiten fand unter der Herrschaft von Napoléon Bonaparte in Europa sowie in einer Vielzahl ehemaliger französischer Kolonien seine Verbreitung. Bis heute gibt es jedoch keine einheitliche Definition.¹⁸ Acht EU-Staaten verfügen über Gendarmerien: Frankreich, Italien, Spanien, Portugal, die Niederlande, Bulgarien, Rumänien und Polen.¹⁹ Sie unterscheiden sich teilweise stark voneinander, was ihre interne Ausdifferenzierung, die institutionelle Anbindung (Innen-, Verteidigungs- oder Außenministerium) und das innerstaatliche Aufgabenspektrum betrifft. Gleichwohl lassen sich prinzipielle Gemeinsamkeiten ausmachen, die eine allgemeine Beschreibung von Gendarmerien erlauben.

Das Profil von Gendarmerien

Bestimmungsmerkmal einer jeden Gendarmerie ist ihr hybrider Status zwischen Polizei und Militär. Aus ihm leiten sich alle Möglichkeiten und Grenzen ihres Handelns ab. Gendarmerien besitzen sowohl militärische als auch polizeiliche Fähigkeiten und können diese kombinieren. Im Unterschied zu Polizeieinhei-

ten sind diese Kräfte in Verbänden organisiert.²⁰ Gendarmerieeinheiten sind mit schweren Waffen und robusten Selbstschutz- und Einsatzkapazitäten ausgerüstet, verfügen über gepanzerte und bewaffnete Fahrzeuge und sind in Nahkampftechniken ausgebildet.²¹ Unter militärischem Kommando ähneln Gendarmerieeinheiten damit einer leichten Infanterie. Gleichzeitig verfügen sie über Ausbildung und Arbeitstechniken der zivilen Polizei und können auch unter zivilem Kommando operieren. Damit sind Gendarmen in der Lage, kriminalpolizeiliche Ermittlungen durchzuführen, Beweismittel zu sichern und Verdächtige zu verhören. Schließlich sind Gendarmerien besonders geeignet, gewalttätigen Demonstrationen und Aufständen zu begegnen. Dort kommt ihre Kombination aus Robustheit und ziviler Verhandlungs- und Überredungsfähigkeit in besonderem Maße zur Geltung.²² Sie beherrschen Deeskalations- und Verhaltenstechniken, die sich dem Grad der von den Demonstranten ausgehenden Gewalt anpassen lassen.²³

Ihre Fähigkeiten, sich auch in instabilen, unfriedlichen Situationen zu behaupten, machen Gendarmerieeinheiten daher für den internationalen Einsatz besonders interessant. Deshalb sollen sie vorrangig organisierte Kriminalität bekämpfen sowie Plünderungen und Vandalismus verhindern.²⁴ Im Idealfall erfüllen Gendarmerieeinheiten diese Verpflichtungen

¹⁷ Auch in Deutschland befürworten inzwischen Bundestagsabgeordnete Ausbildung und Einsatz von Gendarmerien im Ausland, hier für die Polizeimission in Afghanistan. Vgl. Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/6931, Antrag der Abgeordneten Winfried Nachtwei u.a., *Ohne Polizei und Justiz keine Sicherheit – Polizei- und Justizaufbau in Afghanistan drastisch beschleunigen*, 7.11.2007, S. 2; Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Protokoll Nr. 16/81 [wie Fn. 16], S. 15, 27.

¹⁸ Vgl. Annika S. Hansen, *From Congo to Kosovo. Civilian Police in Peace Operations*, New York: The International Institute for Strategic Studies, 2002, S. 71.

¹⁹ Vgl. Stodiek, *Internationale Polizei* [wie Fn. 1], S. 67–69.

²⁰ Dieses Organisationsmuster ist jedoch kein Präjudiz für die Frage nach militärischem oder zivilem Kommando der Einheiten.

²¹ Vgl. Derek Lutterbeck, »Between Police and Military. The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries«, in: *Cooperation and Conflict*, 39 (2004) 1, S. 45–68 (47).

²² Vgl. Tammy S. Schultz, »Winning the Peace. Intermediary Forces in the 21st Century«, Paper Presented at the 45th Annual International Studies Association (ISA) Convention, Montréal, 20.3.2004, S. 5.

²³ Vgl. Yann Braem/Christelle Chichignoud, *De la gendarmerie et des polices militaires à l'international*, Les thématiques du C2SD, Juni 2008 (Thématique Nr. 15), S. 19, <www.c2sd.sga.defense.gouv.fr/IMG/pdf/thematique15charte.pdf> (Zugriff am 6.8.2009).

²⁴ Vgl. »The Clinton Administration White Paper on Peace Operations. On Rebuilding Effective Foreign Criminal Justice Systems«, Presidential Decision Directive (PDD) 71, 24.2.2000, S. 8, <www.fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-71-4.htm> (Zugriff am 7.8.2009).

mit flexibler Gewichtung ihrer zivilen und militärischen Komponenten. Zu Beginn einer Mission stünde die Gendarmerietruppe unter militärischem Kommando und würde sich in einem gewalttätigen Umfeld darauf konzentrieren, mit ihren robusten Elementen Aufständische zu bekämpfen und andere akute Sicherheitsprobleme zu bearbeiten. Wenn im Laufe der Zeit Stabilität und Ruhe gewährleistet sind, könnte die Gendarmerie unter zivilem Kommando gestellt werden und ihre polizeilichen Fähigkeiten anwenden, bis ihre Aufgaben komplett an eine zivile Polizeimission übergeben werden können.

Gendarmeriekräfte und die Lücken internationaler Stabilisierungsoperationen

Betrachtet man nun diese Fähigkeiten und Einsatzmöglichkeiten im Lichte der zuvor beschriebenen Defizite, lässt sich festhalten: Gendarmerieeinheiten besitzen das Potential, die identifizierten Lücken in Stabilisierungseinsätzen mit unfriedlichem Umfeld weitgehend zu schließen:

- ▶ Gendarmen sind in Verbänden organisiert. Deshalb unterliegen sie nicht dem Prinzip der Freiwilligkeit für Auslandseinsätze, wie es in Deutschland bei der Auslandsverwendung von Zivilpolizisten gilt. Insbesondere Gendarmerien, die dem Verteidigungsministerium unterstellt sind, können rasch und in ausreichender Personalstärke in jedes beliebige Einsatzland entsendet werden. Dadurch kann der Hauptaspekt der *Entsendungslücke* behoben werden.
- ▶ Die militärische Ausrüstung und das spezifische Training vor dem Einsatz machen Polizeien mit militärischem Status zu robusten und handlungsfähigen Sicherheitsakteuren in internationalen Missionen. Auf Seiten der externen Akteure kann so die *Fähigkeitslücke* gefüllt werden.
- ▶ Darüber hinaus können Gendarmen ihre Fähigkeiten, vor allem bei der Handhabung gewalttätiger Demonstrationen und Aufstände, an die lokalen Sicherheitskräfte weitergeben. Außerdem besitzen sie die notwendigen Mittel zum Selbstschutz und sind mit ihren sondergeschützten Fahrzeugen selbständig und voll mobil. Daher können sie gleich zu Beginn einer Mission (also bei wahrscheinlich höchster Instabilität und unfriedlichem Umfeld) mit der Ausbildung und dem Monitoring lokaler Sicherheitskräfte beginnen.²⁵ Sowohl die zeitliche

als auch die operative Komponente des *Mangels an lokalen Kräften* kann so deutlich verringert werden.

Einsatzverfahren

Gendarmerieeinheiten wurden in internationalen Stabilisierungsmissionen nur zögerlich eingesetzt. Staaten, die über Gendarmerieeinheiten verfügen, wurde bislang selten die Möglichkeit geboten, das gesamte Fähigkeitsspektrum ihrer Kontingente anzuwenden.²⁶ Gleichwohl haben Gendarmen sich in ihren wenigen Einsätzen bewährt, so etwa bei der ersten Verwendung von Polizeikräften mit militärischem Status in Bosnien-Herzegowina.

Nach dem Dayton-Friedensabkommen von 1995 etablierte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMIBH). Sie umfasste die von der Nato geführte Implementation Force (IFOR), die wenig später in Stabilization Force (SFOR) umbenannt wurde, und die zivile International Police Task Force (IPTF).²⁷ Die Mission stieß jedoch regelmäßig an ihre Grenzen, wenn sie versuchte, ihr wichtigstes Ziel zu erreichen, nämlich Recht und Ordnung aufrechtzuerhalten. Immer wieder sah sie sich Zwischenfällen ausgesetzt. In der bosnischen Kommune Drvar etwa verwüstete ein organisierter und teils bewaffneter Mob im April 1998 Behördengebäude, zerstörte eine Station der IPTF, verletzte zahlreiche Polizisten und trieb viele in die Flucht. Die unbewaffnete Polizeikomponente der IPTF hatte dieser ungezügelter Gewalt nichts entgegenzusetzen und wurde selbst Opfer des Aufruhrs. Doch nicht nur die internationalen Polizeikräfte, sondern auch die Soldaten der SFOR standen dem Geschehen hilflos gegenüber. Sie waren darauf spezialisiert, gegnerische Kombattanten militärisch auszuschalten. Aufgebrachte Zivilisten unter Kontrolle zu bringen überstieg ihre Möglichkeiten.²⁸

wehr in ihrem Einsatz zur Ausbildungsunterstützung der afghanischen Polizei. Vgl. Bruno Gehrlach, »Die Ausbildungsunterstützung der Feldjäger für die afghanische Polizei«, in: *Europäische Sicherheit*, 58 (2009) 1, S. 63–66 (65).

²⁶ Dies lag vor allem am fehlenden politischen Willen und an Mängeln der jeweiligen Mandatskonzeption. Gendarmerien oder Gendarmerieelemente wurden überhaupt erst wenige Male entsendet: 1992–1995 in Haiti und El Salvador, seit 1998 in Bosnien und Herzegowina und ab 1999 im Kosovo. Vgl. Hansen, *From Congo to Kosovo* [wie Fn. 18], S. 71f.

²⁷ Vgl. UN Security Council Resolution 1035 (1995) vom 21.12.1995.

²⁸ Vgl. Robert M. Perito, *Where is the Lone Ranger When We Need*

²⁵ Davon profitieren insbesondere die Feldjäger der Bundes-

Aus Situationen wie diesen zogen allen voran die Amerikaner den Schluss, internationale Gendarmerieverbände einzusetzen, um die offensichtlich eklatante Lücke zwischen Zivilpolizei und Militär zu verringern. Sie regten an, eine robuste Spezialeinheit aufzustellen, die gleichzeitig über militärische und polizeiliche Fähigkeiten verfügte. Die Multinational Specialized Unit (MSU) der SFOR nahm ihre Arbeit im August 1998 auf.²⁹ Sie wurde von italienischen Carabinieri geführt, umfasste insgesamt 514 Mann und war aus drei Komponenten zusammengesetzt:

- ▶ Das regionale *operational battalion* (operatives Bataillon) besaß den Status einer leichten Infanterieeinheit. Seine Ausstattung reichte von nicht-tödlichen Waffen wie Tränengas bis hin zu tödlichen Waffen wie Maschinengewehren.
- ▶ Die *maneuver unit* (Manövereinheit) bestand aus einem Sondereinsatzkommando, Scharfschützen, einer Einheit zur geheimdienstlichen Erkenntnisgewinnung und einer Hundestaffel, die für den Einsatz bei Unruhen und Demonstrationen ausgebildet war.
- ▶ Die *support company* (Unterstützungskompanie) war für die logistische Unterstützung der MSU zuständig.

Weil quantitative Feldforschung zu Wirkung und Effizienz der Gendarmerie fehlt, soll das Beispiel der MSU ihr Potential veranschaulichen. Die MSU unterstützte dem militärischen Kommando der SFOR. Ihre Hauptaufgabe bestand darin, in Krisensituationen dem zivilen Aufstand deeskalierend, aber robust zu begegnen.³⁰ In ihrer ersten Bewährungsprobe Ende 1998 sicherte die MSU die Rückkehr während des Krieges geflohener bosniakischer Familien. Diese sahen sich auf einer Straße zwischen Sarajevo und Ploče einer wütenden Menge ethnischer Kroaten gegenüber, die gegen die Wiederansiedlung der Familien protestierte. Als es zu Ausschreitungen kam, setzten die MSU-Gendarmen ihr Repertoire nichttödlicher Waffen und Selbstschutzmöglichkeiten ein. Es gelang ihnen, die Bosniaken, überwiegend Frauen und Kinder, durch die Blockade zu geleiten, ohne dass nennenswerte

Blessuren auf der eigenen Seite oder bei den Demonstranten zu verzeichnen waren.³¹

Dieses Beispiel deutet an, dass im hybriden polizeilich-militärischen Charakter von Gendarmerien Chancen liegen, die es zu nutzen gilt. Die MSU hat sich in Bosnien-Herzegowina als äußerst flexibles Werkzeug erwiesen: Sie hat sich den Umständen angepasst und die Situationen gemeistert, indem sie zunächst ihre robuste Ausrüstung und anschließend ihr deeskalatorisches Geschick anwandte. Im weiteren Verlauf der Mission zeichnete sich die MSU sogar bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität und der Terrorabwehr aus, obwohl ihr Mandat diese Aufgaben gar nicht vorsah.³² Dieser erste Testfall für den internationalen Einsatz von Gendarmerieeinheiten hat gezeigt, dass diese in der Lage sind, in einem instabilen Umfeld öffentliche Sicherheit und Ordnung herzustellen. Deshalb wurde eine weitere MSU rasch in den Kosovo beordert. Im August 1999 nahm sie unter dem Dach der von der Nato geführten Kosovo Force (KFOR) und ebenfalls unter italienischem Oberkommando ihre Arbeit auf. Die MSU im Kosovo ist vorrangig für die Bekämpfung von Aufständen und organisierter Kriminalität, den Schutz von UN-Personal und die Rückführung von Flüchtlingen verantwortlich. Sie besteht aus einem Regiment italienischer Carabinieri und einem Kontingent der französischen Gendarmerie Nationale.³³

Him? *America's Search for a Postconflict Stability Force*, Washington, D.C., 2004, S. 147f.

²⁹ Neben Italien beteiligte sich vor allem Argentinien. Kleinere Beiträge leisteten Rumänien, Slowenien und die Niederlande. Vgl. SFOR Fact Sheet »Multinational Specialized Unit«, August 2004 <www.nato.int/SFOR/factsheet/msu/t040809a.htm> (Zugriff am 7.8.2009).

³⁰ Perito, *Where Is the Lone Ranger When We Need Him?* [wie Fn. 28], S. 158.

³¹ Ebd., S. 163.

³² Vgl. Braem/Chichignoud, *De la gendarmerie et des polices militaires à l'international* [wie Fn. 23], S. 21f.

³³ Vgl. Lutterbeck, »Between Police and Military« [wie Fn. 21], S. 61, sowie Kosovo Force, »Multinational Specialized Unit«, <www.nato.int/KFOR/structur/units/msu.html> (Zugriff am 16.9.2009).

Europäische Ansätze: Integrierte Polizeieinheiten und Europäische Gendarmerie Force

Die vielversprechenden Erfahrungen der MSUs in Bosnien und später im Kosovo bewogen die europäischen Staaten, verstärkt multinationale Gendarmeriefähigkeiten im EU-Rahmen zu entwickeln. Dies gilt vor allem für Frankreich und Italien, die eine lange Tradition von Polizeien mit militärischem Status besitzen.

Integrierte Polizeieinheiten

Auf dem Europäischen Rat von Santa Maria da Feira im Juni 2000 verpflichteten sich die EU-Mitgliedstaaten, für internationale Missionen 5000 Polizeikräfte bereitzuhalten, die das gesamte Spektrum von Krisenpräventions- und Krisenmanagementoperationen abdecken können. Nach Erweiterung der EU auf 27 Mitgliedstaaten wurde diese Zahl im November 2004 auf 5761 erhöht. Bis zu 1400 dieser Kräfte sollen innerhalb von 30 Tagen einsatzfähig sein. Die Kontingente schließen sowohl zivile Polizeikräfte als auch Gendarmerieeinheiten ein.³⁴ Das ebenfalls im Juni 2000 beschlossene Polizeikonzept der EU unterscheidet zwischen sogenannten integrierten (Integrated Police Units, IPUs) und ausgebildeten Polizeieinheiten (Formed Police Units, FPU) sowie Einzelexperten.³⁵ Ursprünglich wollte die EU ausschließlich (militärisch geführte) IPUs aufstellen und in instabilen Situationen einsetzen. Einige EU-Mitgliedstaaten jedoch, darunter auch Deutschland, wandten sich aus rechtlichen Gründen gegen Polizeieinheiten unter militärischem Kommando.³⁶ Deshalb wurde das Konzept der EU 2002 um das Element der (nichtmilitärischen) FPU erweitert, deren Aufgabenspektrum deutlich schmalere ist.

³⁴ Vgl. Europäischer Rat von Santa Maria da Feira, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, 19./20.6.2000, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/ec/00200-r1.d0.htm> (Zugriff am 10.7.2009).

³⁵ Vgl. Peter Hazdra, »Die Europäische Gendarmerie Force. Ein Ansatz zum Schließen der Sicherheitslücke?«, in: *Europäische Sicherheit*, 57 (2008) 7, S. 30–32 (30).

³⁶ Vgl. Yann Poincignon, »European Union Civilian Policing. Foreign Policy Action or Internal Security Tool?«, in: *Connections: The Quarterly Journal*, (2003) 2, S. 111–130 (117).

Im Wesentlichen sollen sie öffentliche Unruhen eindämmen.³⁷

Europäische Gendarmerie Force

Trotz Einführung der FPU stehen einige Mitgliedstaaten einschließlich Deutschland den IPUs nach wie vor reserviert gegenüber. Daher lagerten die EU-Staaten mit Gendarmerien ihre für IPUs gemeldeten Fähigkeiten aus dem EU-Polizeikonzept aus und gründeten 2003 die Europäische Gendarmerietruppe (European Gendarmerie Force, EGF). Deren Kapazitäten können unter dem Dach der EU, der Vereinten Nationen, der Nato und anderer Regionalorganisationen verwendet werden.³⁸

Mit der EGF sollte Europa eine Fähigkeit erhalten, die allein, gemeinsam mit militärischen Kräften oder als Teil einer größeren Polizeimission eingesetzt

³⁷ Die IPUs dagegen sollen alle Bereiche der Polizeiarbeit umfassen und haben daher folgende Aufgaben: Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, Überwachung und Beratung lokaler Polizeikräfte einschließlich kriminalpolizeilicher Arbeit, Grenzüberwachung, allgemeine Informationsbeschaffung, kriminalpolizeiliche Untersuchungen, Schutz von Personen und Eigentum, Training von Polizeibeamten und Auszubildenden. Das IPU-Konzept der EU unterscheidet darüber hinaus zwei Typen. Eine IPU »Typ A« erreicht mit 450 Personen Bataillonsstärke, eine IPU »Typ B« ist mit etwa 150 Personen deutlich kleiner. Sie soll nach Möglichkeit von einem einzigen Staat gestellt werden. Vgl. dazu Hazdra, »Die Europäische Gendarmerie Force« [wie Fn. 35], S. 30.

³⁸ Am Rande eines informellen Treffens der Verteidigungsminister der EU wurde die EGF am 17.9.2004 von den Vertretern Frankreichs, Italiens, der Niederlande, Portugals und Spaniens ins Leben gerufen. Im Oktober 2007 unterzeichneten die Gründungsstaaten den »Vertrag über die Einrichtung der Europäischen Gendarmerie Force«. Darin werden Funktion und Status der EGF und ihrer Mitglieder geregelt und der EGF Rechtspersönlichkeit verliehen. Vgl. Treaty between the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Kingdom of the Netherlands and the Portuguese Republic, Establishing the European Gendarmerie Force EUROGENDFOR, <www.eurogendfor.org/referencetexts/EGF%20Treaty%20english%20version.pdf> (Zugriff am 6.8.2009). Am 17.12.2008 wurde Rumänien Vollmitglied der EGF, die nunmehr sechs Mitgliedstaaten umfasst.

werden kann und in allen Phasen einer Krisenmanagementoperation handlungsfähig ist.³⁹ Die EGF kann sowohl militärischem als auch zivilem Kommando unterstellt werden und, falls gewünscht, in sämtlichen Bereichen internationaler Polizeiarbeit tätig sein: Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, Überwachung und Beratung lokaler Polizeikräfte einschließlich kriminalpolizeilicher Arbeit, Überwachung von Grenzen und öffentlichen Räumen sowie allgemeine Informationsbeschaffung (*intelligence*), kriminalpolizeiliche Ermittlungen inklusive Spurensicherung und Strafverfolgung, Schutz von Personen und Eigentum insbesondere in Zeiten öffentlichen Aufruhrs, Training von Polizeibeamten gemäß internationalen Standards, Training von Instruktoren.⁴⁰

Als multinationale, schnell einsatzfähige Kraft ist die EGF keine stehende Einheit. Sie muss ad hoc aufgestellt und entsendet werden. Das Operationskonzept der EGF sieht vor, innerhalb von 30 Tagen 800 Gendarmen, von der Personalstärke her also einem Polizeiregiment vergleichbar, in den Auslandseinsatz zu schicken. Im Verlauf können diese Kräfte bis zu einer Gesamtstärke von 2300 aufwachsen.⁴¹ Die Mitgliedstaaten wollen die EGF in die Lage versetzen, zwei Missionen (eine große und eine kleine) gleichzeitig zu realisieren. Vorgesehen ist, die robuste Fähigkeit in zwei Missionstypen einzusetzen: In *strengthening missions* soll sie lokale Polizeikräfte unterstützen, etwa mit Trainingsmaßnahmen oder Beobachtung, Anleitung und Beratung (Monitoring, Mentoring, Advising, MMA). In *substitution missions* wäre sie mit exekutiven Befugnissen ausgestattet, da eine lokale Polizei ent-

weder nicht (länger) existiert oder (noch) nicht in der Lage ist, die öffentliche Ordnung zu garantieren.

Geplant und unterstützt werden die Einsätze im Ständigen Hauptquartier (Permanent Headquarters, PHQ) der EGF im italienischen Vicenza. Dort arbeiten 30 Personen in einer dauerhaften Struktur. Damit hat die EGF einen entscheidenden Vorteil gegenüber den Integrated Police Units (IPUs) der EU. Das PHQ ist nicht nur in der Lage, binnen 30 Tagen einen Operationsplan für eine Mission auszuarbeiten und sie operativ zu leiten. Vielmehr legt es gemeinsame Trainingsstandards der nationalen Gendarmerien fest und berät die Mitgliedstaaten dabei, die Interoperabilität ihrer Gendarmerieeinheiten zu verbessern.⁴²

Neben dem Hauptquartier besteht die EGF aus einer operativen Einheit, die für allgemeine Aufgaben der öffentlichen Sicherheit und die Gewährleistung der öffentlichen Ordnung zuständig ist, sowie aus Spezialistenteams und einer logistischen Unterstützungskomponente. Die Spezialeinheiten führen kriminalistische Untersuchungen durch, beschaffen Informationen und werten sie aus, schützen Personen und konzentrieren sich auf den Antiterrorkampf. Das Logistikelement ist für sämtliche Aspekte der Versorgung und Wartung sowie für Transport und medizinische Fürsorge verantwortlich.⁴³ Im November 2007 übernahm die EGF die Führung des Hauptquartiers derjenigen IPU, die an der EU-Operation EUFOR Althea in Bosnien-Herzegowina beteiligt ist. Gegenwärtig gehört die EGF zur Nato-Mission NTM-A in Afghanistan.

³⁹ So könnte die EGF in der Anfangsphase einer Operation gemeinsam mit militärischen Kräften auftreten. Sie würde polizeiliche Aufgaben erfüllen, etwa organisierte Kriminalität bekämpfen, aber auch die Grundlagen für den Einsatz einer größeren Polizeieinheit schaffen und relativ schnell wieder abziehen. In der Übergangsphase könnte die EGF den Kern einer schnellen Eingreifkapazität von Polizeikräften bilden und exekutive Befugnisse ausüben sowie die übrigen Polizeieinheiten logistisch unterstützen. Zudem könnte die EGF vor Ort das Hauptquartier des Einsatzes führen. In der Phase des Abzugs der militärischen Kräfte oder bei reinen Polizeieinsätzen könnte die EGF als Teil einer größeren Polizeikomponente fungieren und spezifische Aufgaben übernehmen. Vgl. Hazdra, »Die Europäische Gendarmerie Force« [wie Fn. 35], sowie European Gendarmerie Force, Declaration of Intent, <www.eurogendfor.org/referencetexts/EGF%20declaration%20of%20intent.pdf> (Zugriff am 7.8.2009), S. 2.

⁴⁰ Treaty Establishing the European Gendarmerie Force EUROGENDFOR [wie Fn. 39], S. 4.

⁴¹ Hazdra, »Die Europäische Gendarmerie Force« [wie Fn. 35].

⁴² Ebd.

⁴³ Assembly of Western European Union, The Interparliamentary European Security and Defense Assembly, *The Role of the European Gendarmerie Force*, Report Submitted on behalf of the Defence Committee, Fifty-Second Session, Document A/1928, 21.6.2006, S. 14.

Möglichkeiten und Grenzen deutscher Beteiligung

Die Bundesrepublik Deutschland hat seit dem Ende des Kalten Krieges stetig mehr internationale Verantwortung übernommen. Daher sind deutsche Sicherheitskräfte immer »globaler« aktiv, zunehmend auch in internationalen Polizeieinsätzen. Im Mai 2009 arbeiteten 286 deutsche Beamte in 13 verschiedenen Missionen.⁴⁴ Diese Tendenz dürfte sich weiter verstärken, da sich in den internationalen Beziehungen die komplexen, oft aus fehlender Staatlichkeit resultierenden Bedrohungen häufen.

Soll das deutsche Engagement in Krisenmanagement und Wiederaufbau leistungsfähig sein, muss den Problemen der Sicherheitslücke begegnet werden. Aufgrund der Befürchtung, Gendarmeriekontingente könnten mit der praktizierten Trennung von Polizei und Militär in Konflikt geraten, hat die Bundesrepublik bisher davon Abstand genommen, sich am Aufbau von Gendarmerieeinheiten für den internationalen Einsatz zu beteiligen. Um die Möglichkeiten und Grenzen einer deutschen Beteiligung am Ausbau international handlungsfähiger Gendarmerieeinheiten bestimmen zu können, sollen im Folgenden zunächst verfassungsrechtliche Beschränkungen und grundlegende Einwände diskutiert werden. Daraufhin werden die Optionen in den Blick genommen, die Deutschland zur Verfügung stehen, solche Kräfte aufzubauen.

Trennung von Polizei und Militär

Jede Gendarmerie – unabhängig von ihrer institutionellen Anbindung an Innen- oder Verteidigungsministerium und unabhängig vom Charakter des Kommandos – ist eine hybride Konstruktion zwischen Polizei und Militär. Sie wird in der deutschen Debatte mit großer Skepsis betrachtet, da sie mit Formen nationalsozialistischen Staatsterrors in Verbindung gebracht wird.⁴⁵ Um eine Zentralisierung polizeilicher, geheim-

dienstlicher und militärischer Komponenten zu unterbinden, wurde im Grundgesetz (GG) eine klare Kompetenzordnung geschaffen, die die einzelnen Elemente voneinander abgrenzt und so eine Machtbalance im institutionellen Gefüge herbeiführen soll.⁴⁶ Im föderalen Deutschland wurde Polizei zur Ländersache (Artikel 30 und 70 Absatz 1 GG). Eine Polizei des Bundes konnte erst nach der Genehmigung der westlichen Militärgouverneure mit dem sogenannten Polizeibrief vom 14. April 1949 als Sonderpolizei gegründet werden.⁴⁷ Der so entstandene Bundesgrenzschutz (BGS) wurde im Mai 1951 eingerichtet. Dasselbe Schreiben erlaubte es auch, eine Verfassungsschutzbehörde zu etablieren, allerdings mit der Einschränkung, dass diese über keine polizeilichen Befugnisse verfügen durfte.⁴⁸ Auf der anderen Seite stellte der Bund Streitkräfte zur Verteidigung auf (Artikel 87a Absatz 1 GG). Demnach dienen in der Bundesrepublik die Streitkräfte zur militärischen Abwehr eines von außen kommenden Angreifers,⁴⁹ während die Polizei die innerstaatliche Rechts- und Friedensordnung schützt und Gefahren von ihr abwehrt.⁵⁰ Polizei und Militär werden im GG also deutlich geschieden, so dass von einem verfassungsrechtlichen Trennungsgebot gesprochen werden kann.⁵¹ Diese Konstellation soll

⁴⁶ Vgl. Ludwig Dierske, »Polizeiliche Zuständigkeitsfragen zu Beginn der Bundesrepublik Deutschland«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 21 (1971) 8, S. 19–39 (23–25).

⁴⁷ Vgl. »Letter to the Parliamentary Council Defining the Powers of the Federal Government in the Police Field, 14. April 1949«, abgedruckt in: Ernst Rudolf Huber (Hg.), *Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit*, Bd. 2, Tübingen 1951, S. 216.

⁴⁸ Zur Bedeutung des »Polizeibriefes« bei der Auslegung des Artikels 87 Absatz 1 GG vgl. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 97, 198, Rn 77.

⁴⁹ Diese vereinfachte Darstellung vernachlässigt allerdings die Rechtsprechung des BVerfG zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr, die aufgrund der Verpflichtungen im System kollektiver Sicherheit stattfinden und nicht im engeren Sinne der Abwehr eines äußeren Feindes dienen. Solche Einsätze sind durch Artikel 24 Absatz 2 GG gedeckt. Vgl. BVerfGE 90, 286, Rn 226f.

⁵⁰ Vgl. Josef Isensee/Paul Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 4, 3. Auflage, Heidelberg 2006, § 85.

⁵¹ Vgl. insbesondere Andreas Fischer-Lescano, »Verfassungsrechtliche Fragen der Auslandsentsendung des BGS«, in:

⁴⁴ Vgl. Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/12968, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u.a., *Polizei- und Zolleinsätze im Ausland*, 11.5.2009, S. 2.

⁴⁵ Freilich war dafür nicht der hybride Charakter der Verbände verantwortlich, sondern ihre politische Instrumentalisierung durch die nationalsozialistische Terrorherrschaft.

eine übermäßige Macht- und Gewaltkonzentration auf Bundesebene verhindern. Ferner zielt das Trennungsgebot auf die Unterbindung jeglicher Einsätze der Streitkräfte im Innern, soweit er nicht aufgrund einer Naturkatastrophe, eines besonders schweren Unglücksfalls (Artikel 35 Absatz 2 und 3 GG) oder des inneren Notstandes (Artikel 87a Absatz 3 und 4, Artikel 91 Absatz 2 GG) erfolgt.⁵²

Trennungsgebot für Auslandseinsätze?

Das Verfassungsprinzip der Trennung von Polizei und Militär soll den Bestand der freiheitlich-demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik nach innen sichern. Der Vorschlag, eine Gendarmerie zu schaffen, bezieht sich dagegen allein auf deren Auslandsverwendung.

Deshalb ist fraglich, ob die reflexartige Kritik am Einsatz robuster Polizeieinheiten im Ausland gerechtfertigt ist. Angeblich sei die verfassungsrechtliche Wertentscheidung des Trennungsgebotes »organisatorisches Prinzip der grundsätzlichen Binnendifferenzierung in der Exekutive und daher auch bei Auslandseinsätzen von Bundesgrenzschutz und Bundeswehr zu berücksichtigen«.⁵³ Diese Argumentation vermag nicht zu überzeugen, denn sie lässt offen, warum allein die organisatorische Unterteilung, die dieses nach innen gerichtete Prinzip begleitet, es notwendig machen soll, das Trennungsgebot für den Auslandseinsatz anzuwenden. Die Entwicklung des BGS verdeutlicht, dass dies nicht zutrifft und es nicht darauf ankommen kann, unterschiedslos jegliche Form para-

militärischer Kräfte als verfassungswidrig anzusehen. Zwar wird behauptet, der BGS sei nach dem Zweiten Weltkrieg in der Phase der »absoluten Entmilitarisierung«⁵⁴ geplant und aufgebaut worden. Tatsächlich aber fiel seine Gründung in den Beginn der Remilitarisierung, die der zunehmenden sowjetischen Bedrohung etwas entgegensetzen sollte.⁵⁵ Darüber hinaus war der Bundesgrenzschutz mindestens bis 1972 eine paramilitärische Polizei par excellence, abzulesen an der Unterbringung in Kasernen, den Ausbildungsmethoden, der Bewaffnung und dem Kombattantenstatus.⁵⁶

Dies unterstreicht die Annahme, dass es kein grundsätzliches verfassungsrechtliches Verbot einer Gendarmerie gibt, solange ihre Funktion und Wirkungsweise nicht nach innen gerichtet ist. Es geht also vielmehr um die funktionale Trennung und eine Begrenzung staatlicher Gewalt bei der inneren Sicherheit. Diese würde in keiner Weise beeinträchtigt, wenn Gendarmeriekräfte für den Auslandseinsatz geschaffen werden.

Zudem ist Deutschland Teil des Systems kollektiver Sicherheit der Vereinten Nationen, in dem ebenfalls keine klare Trennung von Polizei und Militär zu erkennen ist. Die internationale Praxis vor allem des Sicherheitsrates trägt damit der Einsatzrealität Rechnung. Auf die spezifischen Herausforderungen dieser Missionen müssen auch deutsche Kräfte vorbereitet sein, wenn sie einen wirksamen Beitrag zur Friedenssicherung leisten sollen. Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt: »Das Grundgesetz hat die deutsche öffentliche Gewalt programmatisch auf die internationale Zusammenarbeit (Artikel 24 GG) [...] festgelegt.«⁵⁷ Die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes sollte sich auch in der staatsrechtlichen Bewertung niederschlagen, damit Deutschland seiner internationalen Verantwortung besser gerecht werden kann und nicht durch innerstaatliche Formzwänge ohne Analogie im internationalen Recht daran gehindert wird.⁵⁸

Archiv des öffentlichen Rechts, 128 (2003) 1, S. 52–90 (69); Josef Isensee, »Mitverantwortung in der Völkergemeinschaft«, in: Ernst Koch (Hg.), *Die Blauhelme. Im Einsatz für den Frieden*, Frankfurt a.M. 1991, S. 226–228 (227); für einen weiten Überblick vgl. Dieter Wiefelspütz, »Der Einsatz der Bundespolizei im Ausland«, in: Möllers/van Ooyen (Hg.), *Europäisierung und Internationalisierung der Polizei* [wie Fn. 2], S. 207–220 (216, Fn. 67).

⁵² Vgl. Hans H. Klein, »Bundeswehr und innere Sicherheit«, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 36 (2003) 9, S. 337; weniger überzeugt ist hingegen Wolfgang Schäuble, »Aktuelle Sicherheitspolitik im Lichte des Verfassungsrechts«, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 40 (2007) 7, S. 210–213.

⁵³ Fischer-Lescano, »Verfassungsrechtliche Fragen der Auslandsentsendung des BGS« [wie Fn. 51], S. 69; im Ergebnis gleich: Marcus Schultz, *Die Auslandsentsendung von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz zum Zwecke der Friedenswahrung und Verteidigung. Völker- und verfassungsrechtliche Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zum Einsatz deutscher Streitkräfte vom 12. Juli 1994*, Frankfurt a.M. 1998, S. 128f.

⁵⁴ Fischer-Lescano, »Verfassungsrechtliche Fragen der Auslandsentsendung des BGS« [wie Fn. 51], S. 68.

⁵⁵ Schultz, *Die Auslandsentsendung von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz* [wie Fn. 53], S. 140.

⁵⁶ Vgl. Ernst Benda, »Der Bundesgrenzschutz im Sicherheitssystem der Bundesrepublik«, in: *Die Parole*, (1971) 4, S. 4f.

⁵⁷ BVerfGE 111, 307, Rn 33.

⁵⁸ Die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes findet ihre Grenzen nur in den Fällen, wo »tragende Grundsätze der Verfassung« durch das Völkerrecht verletzt würden. Vgl. BVerfGE 111, 307, Rn 34f. Dies ist aus den genannten Gründen hier nicht der Fall.

Grundsätzliche Einwände

Darüber hinaus werden drei generelle Einwände gegen den Aufbau eines deutschen Gendarmerieverbandes vorgebracht. Erstens wird befürchtet, die Bundesregierung könne versucht sein, Gendarmeriekräfte auch im Inland einzusetzen. Das Atalanta-Engagement der Bundesmarine etwa wird scharf kritisiert, weil die Marine im Golf von Aden originäre Polizeimaßnahmen durchführe. Es sei »deshalb so bedenklich, weil es zu *spill over*-Effekten auf die Einsatzmöglichkeiten im Innern kommen kann – möglicherweise sogar kommen soll«. ⁵⁹ Zweitens wird gegargwöhnt, die Verwendung von Gendarmeriekräften schränke die parlamentarische Kontrolle und Beteiligung an der deutschen Außenpolitik ein. ⁶⁰ Es mehrt sich die Kritik an einer verstärkten Entsendung von Polizeikräften ins Ausland. Da diese nicht vom Bundestag gebilligt werden muss, behaupten ihre Gegner, Polizeikontingente würden dann eingesetzt, wenn ein militärischer Einsatz am konstitutiven Parlamentsvorbehalt scheitere. Schließlich heißt es, der Einsatz paramilitärischer Kräfte sei gefährlich und kontraproduktiv, da er zu einer gewaltverschärfenden Atmosphäre beitragen und zur Entfremdung von Polizei und Bevölkerung führen könne. ⁶¹ Die Militarisierung von Polizeikräften ziehe automatisch mehr Gewaltanwendung nach sich, die Einhaltung der Menschenrechte und die Garantie bürgerlicher Freiheiten würden so in Frage gestellt und die Entwicklung demokratischer Strukturen werde nachhaltig behindert. ⁶²

Die Bundesregierung wird sich diesen Argumenten stellen müssen. Dabei ist sie gut beraten, dem ersten Kritikpunkt entgegenzuhalten, eine robuste Gendar-

merie für Auslandseinsätze solle gerade vermeiden, dass innerhalb Deutschlands multifunktionale, paramilitärische Verbände agieren. ⁶³ Wenn deutsche Gendarmerieeinheiten aufgebaut werden, wird es Aufgabe der Bundesregierung und des Bundestages sein, darüber zu wachen, dass sie nicht im Inland eingesetzt werden. Dem zweiten Einwand sollte die Bundesregierung begegnen, indem sie dem Parlament die Entscheidung überlässt, künftig deutsche Gendarmen zu entsenden. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seiner Entscheidung vom 12. Juli 1994 festgestellt, der »Einsatz bewaffneter Streitkräfte [bedürfe] grundsätzlich der vorherigen Zustimmung des Bundestages.« ⁶⁴ Einigkeit herrscht darüber, dass der Bundesgrenzschutz und damit die heutige Bundespolizei nicht als Streitkraft im Sinne des Grundgesetzes anzusehen ist, weshalb internationale Polizeieinsätze ohne Zustimmung des Parlaments erfolgen dürften. ⁶⁵ Auch das Bundespolizeigesetz enthält lediglich eine Unterrichtungspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Parlament und das sogenannte Rückholrecht für den Bundestag (§ 8 Absatz 1 Satz 4 und 5 BPolG). Die Bundesregierung könnte formalrechtlich daher ins Feld führen, dass es sich nicht um Streitkräfte im Sinne des GG handelt, insbesondere dann, wenn eine robuste Polizeieinheit institutionell an das Bundesministerium des Innern (BMI) angebunden wäre. Unabhängig von der rechtlichen Bewertung ist es aber unerlässlich, den Bundestag angemessen in Aufstellung und Entsendung einer deutschen Gendarmerie einzubeziehen. Nur so lässt sich gewährleisten, dass alle gesellschaftlichen Kreise sie akzeptieren. Außerdem ist der Auslandseinsatz einer Gendarmerieeinheit grundsätzlich robuster als der zivilpolizeilicher Kräfte und birgt erhebliche sicherheitspolitische Implikationen. Aus diesem Grund und wegen der starken Ressentiments gegenüber einer deutschen Gendarmerie wäre eine Regelung wünschenswert, die dem Parlamentsbeteiligungsgesetz (PBG) für Auslandseinsätze der Bundeswehr entspräche. Dabei sollte die Flexibilität der Exekutive leicht erhöht

⁵⁹ Andreas Fischer-Lescano/Timo Tohidipur, »Rechtsrahmen der Maßnahmen gegen die Seepiraterie«, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 62 (2009) 18, S. 1243–1246 (1246).

⁶⁰ Vgl. Andreas Fischer-Lescano, »Soldaten sind Polizisten sind Soldaten – Paradoxien deutscher Sicherheitspolitik«, in: *Kritische Justiz*, 37 (2004) 1, S. 67–80 (69).

⁶¹ Vgl. Benjamin Kwasi Agordzo, »Filling the »Security Gap« in Post-conflict Situations. Could Formed Police Units Make a Difference?«, in: *International Peacekeeping*, 16 (2009) 2, S. 287–294 (288); Mobekk, *Identifying Lessons in United Nations International Policing Missions* [wie Fn. 11], S. 5.

⁶² Vgl. Michael D. Wiatrowski/Nathan W. Pino/Anita Pritchard, »Policing and Formed Police Units during Democratic Transitions«, in: *Journal of Security Sector Management*, 6 (2008) 3, S. 5, <www.ssrn.com/abstract=1594172&CFID=1594172&CFTOKEN=75818273> (Zugriff am 3.8.2009).

⁶³ Dies befürchtet allerdings Fischer-Lescano, »Verfassungsrechtliche Fragen der Auslandsentsendung des BGs« [wie Fn. 51], S. 68.

⁶⁴ BVerfGE 90, 286, 381 [Hervorhebung durch die Autoren].

⁶⁵ Schultz, *Die Auslandsentsendung von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz* [wie Fn. 53], S. 136–145. Zu diskutieren wäre, ob auch internationale Polizeieinsätze in den Anwendungsbereich des Parlamentsbeteiligungsgesetzes (PBG) gestellt werden sollen. Dies würde an dieser Stelle allerdings zu weit führen.

werden, um die Gendarmen rasch entsenden zu können.⁶⁶

Schließlich sollte darauf verwiesen werden, dass der Einsatz von Gendarmeriekräften politisch sorgsam abgewogen werden muss. In stabilen Friedenszeiten eignet sich eine zivile Gemeinschaftspolizei besser als robuste Polizeieinheiten dafür, eine demokratische Sicherheitsarchitektur zu garantieren, sofern sie ausreichend legitimiert ist und guten Kontakt zur Bevölkerung besitzt. Wenn aber die Situation instabil und das Umfeld unsicher ist, kann von Zivilpolizisten nicht erwartet werden, ihre Qualitäten überhaupt zur Geltung zu bringen. In diesem Fall braucht die Polizei größere Fähigkeiten zum Selbstschutz und eine spezielle Ausbildung für den Umgang mitständischen und organisierter Kriminalität.

⁶⁶ Vgl. Sven Bernhard Gareis, »Der Parlamentsvorbehalt. Praxis, Probleme und Perspektiven der politischen Kontrolle bewaffneter Auslandseinsätze der Bundeswehr«, in: *Reader Sicherheitspolitik online*, Stand: 22.6.2007, S. 8, <www.reader.sipo.de/fileserving/PortalFiles/02DB131300000001/W274EEQQ020INFODE/IV_2_Der-Parlamentsvorbehalt_Gareis.pdf?yw_repository=youatweb> (Zugriff am 3.8.2009); Timo Noetzel/Benjamin Schreer, *Parlamentsvorbehalt auf dem Prüfstand. Anpassung der Kontrollstrukturen erforderlich*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2007 (SWP-Aktuell 10/2007). Sollte das BVerfG allerdings zu dem Schluss kommen, dass der Parlamentsvorbehalt für die Gendarmerie verfassungsrechtlich geboten ist, fiel eine Flexibilisierung sicher schwer, denn das Gericht hat seine Rechtsprechung mittlerweile dahingehend konkretisiert, dass der Vorbehalt nicht zugunsten der Handlungsspielräume der Exekutive aufgeweicht werden dürfe. Vgl. BVerfG, 2 BvE 1/03 vom 7.5.2008 und Volker Epping, »Art. 87a«, in: ders./Christian Hillgruber (Hg.), *Beck'scher Online-Kommentar*, Stand: 1.2.2009, Rn 23–26, hier Rn 24a.

Optionen für Deutschland

Der Bundesregierung stehen zwei Möglichkeiten offen, einen entsprechenden Verbund für den Auslandseinsatz zu schaffen und Deutschland mit einem Instrument für Stabilisierungsoperationen auszustatten: Sie könnte ein Gendarmeriekontingent im Rahmen der Bundespolizei ins Leben rufen oder die Militärpolizei der Bundeswehr (Feldjäger) funktional erweitern.

Aufbau eines Gendarmeriekontingents bei der Bundespolizei

Die Bundespolizei gehört zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern. Sie wurde 1951 unter ihrem bis zum 30. Juni 2005 gültigen Namen Bundesgrenzschutz als quasi-militärisch ausgerüstete Truppe gegründet und sollte gemäß Artikel 73 Absatz 1 (5) GG die Landesgrenzen schützen. Das Einsatzspektrum der Bundespolizei änderte sich in den 1990er Jahren erheblich mit der deutschen Wiedervereinigung und dem Schengener Abkommen, nach dem ab dem 1. September 1993 die Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Vertragsstaaten schrittweise abgeschafft wurden. Am 1. November 1994 trat das Bundesgrenzschutzgesetz in Kraft. Damit erweiterte sich das Beschäftigungsprofil der 40 000 Mitarbeiter der Bundespolizei, davon gut 30 000 voll ausgebildete Polizeivollzugsbeamte. Neben dem grenzpolizeilichen Schutz des Bundesgebiets und der polizeilichen Überwachung der Grenzen zu Lande, zu Wasser und aus der Luft übernimmt die Bundespolizei heute auch Aufgaben der Bahnpolizei, den Schutz von Verfassungsorganen des Bundes und der Bundesministerien, die Unterstützung der Polizeien der Bundesländer, insbesondere bei Großdemonstrationen, die Hilfeleistung bei Katastrophen und polizeiliche Tätigkeiten im Notstands- und Verteidigungsfall.⁶⁷ Aufgrund der grundgesetzlich festgeschriebenen Polizeihoheit der Länder ist die Bundespolizei jedoch weiterhin nur für spezielle Aufgaben zuständig.

⁶⁷ Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz – BPolG), <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/bgsg_1994/gesamt.pdf> (Zugriff am 14.9.2009).

Seit 1989 nehmen Bundespolizeibeamte an friedenssichernden Missionen internationaler Mandats-träger in verschiedenen Ländern teil. Grundvoraussetzungen dafür sind neben dem Prinzip der Freiwilligkeit, dass sie nicht unter militärischem Kommando und ausschließlich in einem sicheren Umfeld tätig werden dürfen. Darüber hinaus sind ihnen seit 1994 Polizisten der Länder für den Auslandseinsatz zugeordnet. Bei Auslandsmissionen gilt ein Aufteilungsschlüssel von einem Drittel Bundes- und zwei Drittel Länderpolizisten.

Die Bundespolizei bemüht sich, die Vorbereitung ihrer Beschäftigten auf die Auslandsverwendung zu verbessern. Im Zuge der Strukturreform der Bundespolizei, die zum 1. März 2008 in Kraft trat, richtet das Bundesinnenministerium am Bundespolizeistandort Sankt Augustin bei Bonn zwei sogenannte Auslandseinsatzhundertschaften (insgesamt etwa 240 Polizisten) ein und stimmt deren Einsatzkonzept mit dem Bundespolizeipräsidium ab. Es scheint sicher, dass die Hundertschaften weiterhin allein in einem sicheren Umfeld agieren sollen. Ihre Tätigkeiten werden sich daher vorwiegend auf Beratung, Anleitung und Trainingsunterstützung beschränken, können jedoch auch exekutive Aufgaben umfassen. Ausgeschlossen scheint jedoch, die Einheiten militärischem Kommando zu unterstellen.⁶⁸

Wenngleich sich die Einsätze der Auslandseinsatzhundertschaft somit überwiegend im bisherigen Rahmen bewegen werden, verdeutlicht ihre Aufstellung, dass die Bundesregierung die Flexibilität besitzt, im Rahmen der Bundespolizei eine weitere, speziell für den Einsatz im Ausland vorzuhaltende Einheit aufzubauen, die in die Lage versetzt werden könnte, robuste Polizeiaufgaben zu übernehmen. Sie sollte wie die GSG 9 ein stehender Verband sein. Neben der Auslandseinsatzhundertschaft für zivile Polizeimissionen erhielt das Bundesministerium des Innern so

⁶⁸ Vgl. dazu die Ausführungen des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister des Innern, Peter Altmaier, anlässlich einer Fragestunde des Deutschen Bundestages vom 4.3.2009, Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 207. Sitzung, Plenarprotokoll 16/207, S. 22384–22386, <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16207.pdf>> (Zugriff am 14.9.2009).

auch eine robuste Komponente für instabile Situationen im Ausland. Wichtig wäre, dass diese Einheit unter militärisches Kommando gestellt werden könnte, wie es bis zur Neufassung des Bundespolizeigesetzes 1994 für den Bundesgrenzschutz galt. Damit wäre sie nämlich bei Entsendung von der Bund-Länder-Parität und vom Prinzip der Freiwilligkeit ausgenommen.

Erweiterung der Feldjäger zur Gendarmerieeinheit

Die Feldjäger sind die Militärpolizei der Bundeswehr. Ihre Pflichten sind mit zivilpolizeilichen Tätigkeiten vergleichbar, ihre Weisungsbefugnis ist jedoch in Friedenszeiten im Inland auf Angehörige der Bundeswehr beschränkt. Die alltägliche Arbeit der Feldjäger umfasst den militärischen Ordnungsdienst, den militärischen Verkehrsdienst, die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben, den Raum- und Objektschutz sowie kriminalpolizeiliche Erhebungen und Ermittlungen. Mit den meisten ihrer Tätigkeiten sollen die Feldjäger innerhalb der Truppe und an den Standorten der Bundeswehr für Disziplin und Ordnung sorgen.

Seitdem die Bundeswehr sich im Rahmen kollektiver Sicherheitssysteme an Friedens- oder Stabilisierungsmissionen im Ausland beteiligt, wird auch die Feldjägertruppe außerhalb der Landesgrenzen tätig und unterstützt das jeweilige Kontingent. Hat der Deutsche Bundestag ein entsprechendes Mandat erteilt, können Feldjäger auch polizeiliche Aufgaben übernehmen. Für diese Zwecke werden sie speziell im Umgang mit unfriedlichen Menschenansammlungen geschult und erhalten eine intensive Nahkampf Ausbildung. Zwar dienen diese Fähigkeiten vor allem dem Schutz der Truppe im Einsatzland, jedoch spielt die Militärpolizei auch eine immer wichtigere Rolle, wenn es darum geht, öffentliche Sicherheit und Ordnung vor Ort zu gewährleisten. Die Feldjäger versuchen Plünderungen und sonstige Straftaten zu verhindern, durchsuchen mit Hilfe von Diensthunden Häuser und Fahrzeuge, um illegale Waffen und Sprengmittel sicherzustellen, und betreiben Checkpoints.⁶⁹

⁶⁹ Vgl. Bundeswehr, Streitkräftebasis, »Aufgabenübergreifender Feldjägereinsatz«, <http://www.streitkraeftebasis.de/portal/a/streitkraeftebasis/kcxm/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLNwyON3a0dANJQjmG_vqRWMUNkMWD9L31fT3yc1P1A_QLckMjyh0dFQGV0uwJ/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVFLzZfMVNfM0E5QQ!!?yw_contentURL=/01DB0400>

Seit dem 1. April 2007 unterstützt ein 45 Mann starkes Feldjägerausbildungskommando in Afghanistan die internationalen Bemühungen um den Aufbau einer effektiv arbeitenden, rechtsstaatlichen Prinzipien verpflichteten afghanischen Polizei.⁷⁰ Zunächst sollte diese Einheit in Kurzlehrgängen von vier bis fünf Tagen der Afghan National Police (ANP) einfache polizeiliche Kenntnisse und Fertigkeiten vermitteln. Mittlerweile beteiligen sich die Feldjäger zusätzlich und zusammen mit der Bundespolizei am sogenannten Focused District Development (FDD). Dieses bisher umfassendste Programm zu Ausbildung und Aufbau der ANP wurde im Verlauf des Jahres 2007 von der zentralen Kommandostelle des Pentagon in Afghanistan entwickelt, dem »Combined Security Transition Command – Afghanistan« (CSTC-A). Das FDD sieht vor, auf der Ebene der 400 Distrikte Afghanistans Polizeieinheiten zwei Monate lang in regionalen Trainingszentren zu schulen und auszubilden. Danach werden die Einheiten wieder in ihre jeweiligen Distrikte entlassen. Dort werden sie in der Regel von einem sogenannten Police Mentoring Team aus Polizisten, Feldjägern und Sprachmittlern begleitet, die sie im Alltag weiter schulen und beraten sollen.⁷¹

Die Feldjäger steuern dazu vor allem infanteristische Ausbildungselemente bei.⁷² Das Feldjägerausbildungskommando verfügt neben der üblichen Ausrüstung auch über sondergeschützte Fahrzeuge sowie Führungs- und Fernmeldemittel. Auf diese Weise sind die Feldjäger voll beweglich und können alle Ausbildungsorte auch unter widrigen Sicherheitsbedingungen erreichen.⁷³ Dies entlastet die Afghanen, weil

00000001/W278SDMC156INFODE/content.jsp.html> (Zugriff am 16.2.2010).

⁷⁰ Vgl. Auswärtiges Amt/Bundesministerium des Innern, »Jahresbilanz 2008 zum deutschen Engagement beim Polizeiaufbau Afghanistan«, S. 6, <www.reservistenverband.de/download/HE/0301_Jahresbilanz_Polizeiaufbau_Afghanistan_2008.pdf> (Zugriff am 20.9.2009).

⁷¹ Bundesministerium des Innern, »Fragen und Antworten zum Focused District Development (FDD), Polizeireform in Afghanistan – Deutscher Beitrag zum »Focused District Development« (FDD)«, <www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/DE/Themen/Sicherheit/ohneMarginalspalte/fragen_antworten_fdd.html?nn=107364> (Zugriff am 29.6.2009).

⁷² Vgl. Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/11966, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger u.a. (Drucksache 16/11792), *Deutsche Beteiligung an internationalen und bilateralen Polizeimissionen*, 16.2.2009, S. 4.

⁷³ Vgl. Gehrlich, »Die Ausbildungsunterstützung der Feldjäger für die afghanische Polizei« [wie Fn. 25].

sie sich nicht mehr zu den meist bei den Provincial Reconstruction Teams (PRTs) angesiedelten Ausbildungsstätten begeben müssen,⁷⁴ sondern eine Vor-Ort-Ausbildung genießen können. Erste Erfahrungsberichte zeigen, dass der Einsatz der Feldjäger in der Polizeiausbildung Früchte trägt, da er den lokalen Polizeikräften Handlungssicherheit für ihre zukünftige Verwendung gibt. Das Ansehen der ANP in der Bevölkerung lässt sich so deutlich verbessern.⁷⁵

Mit Ausbildung und Vermittlung robuster Elemente ist es den Feldjägern offenbar gelungen, die Fähigkeitslücke zu reduzieren, indem sie die lokalen Polizeikräfte stärkten. Die Feldjäger haben gezeigt, dass ihr militärischer Status nützlich ist und sie grundlegende polizeiliche Aufgaben erfüllen können. Um sie zu einer Gendarmerie zu erweitern, könnte es also ausreichen, ihre kriminal- und zivilpolizeilichen Fähigkeiten auszubauen, damit sie auch exekutive Aufgaben im Einsatzland übernehmen können. Auch hier könnte ein spezialisiertes Kontingent für den Auslandseinsatz geschaffen werden. So wichtig es für die Bundespolizei wäre, auch unter militärischem Kommando operieren zu können, so ausschlaggebend wäre es für die Feldjäger, sie gegebenenfalls unter ziviles Kommando stellen zu können. Auf diese Weise kann der angestrebte Übergang von robusten zu zivilen Komponenten innerhalb der Gendarmerieeinheit gewährleistet werden.

74 Für afghanische Polizisten kann dies enorm schwierig sein, da sie sich für einen längeren Zeitraum von ihren Familien und Dienstorten verabschieden müssen. Deshalb war die Beteiligung oft gering und die Abbrecherquote relativ hoch.

75 Vgl. Gehrlich, »Die Ausbildungsunterstützung der Feldjäger für die afghanische Polizei« [wie Fn. 25].

Schlussbetrachtungen

Die Bundesregierung kann Gendarmeriefähigkeiten aufbauen, ohne die deutsche Sicherheitskultur und -struktur grundlegend verändern zu müssen. Sie sollte eine spezialisierte Einheit von mehreren hundert Gendarmen ausschließlich für den Auslandseinsatz schaffen. Dabei könnte im Rahmen der Bundespolizei ein eigenständiges Gendarmeriekontingent ins Leben gerufen werden, das analog zur GSG 9 einen speziellen Auftrag erhielte. Als Alternative böte sich an, die Zuständigkeiten der Militärpolizei der Bundeswehr (Feldjäger) funktional zu erweitern und diese zu befähigen, im Ausland exekutive Polizeibefugnisse auszuüben.

Unabhängig davon, welche der beiden Optionen die Bundesregierung wählt, sollte sie zwei wichtige Aspekte beachten. Angesichts der erheblichen sicherheitspolitischen Implikationen eines Gendarmerieeinsatzes sollte sie erstens die Entscheidung über die Entsendung dem Bundestag überlassen. Das hieße auch, dass eine dritte Möglichkeit, nämlich der Aufbau integrierter EU-Gendarmeriefähigkeiten im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit des Lissabonner Vertrages, für Deutschland de facto entfielen.

Zweitens sollte Berlin die europäische Perspektive und die Entwicklungen in der Nato im Blick behalten. Die Bundesregierung täte gut daran, bei Aus- und Weiterbildung deutscher Gendarmeriekräfte eng mit dem Center of Excellence for Stability Police Units (CoESPU) der EGF in Vicenza zusammenzuarbeiten, um ihre internationale Anschlussfähigkeit zu garantieren. Diese Qualifizierungsstätte bildet gegenwärtig den internationalen Standard für Gendarmeriefähigkeiten. Deutschland könnte sich an ausgesuchten Operationen der EGF beteiligen und so in einem multilateralen Rahmen seine Fähigkeiten nutzen. Eine Vollmitgliedschaft in der EGF ist für die Bundesrepublik indes nicht möglich, weil die betreffenden Polizeien mit militärischem Status im Inland über annähernd die gleichen Befugnisse und Einsatzmöglichkeiten verfügen müssen wie im Ausland. Da ein deutsches Kontingent ausschließlich für den Auslandseinsatz bestimmt wäre, könnte es dieses Aufnahmekriterium nicht erfüllen. Unter anderem deswegen sollten die Regierungsverantwortlichen ihre kritische

Haltung zu den integrierten Polizeieinheiten der EU überdenken. Die IPU scheinen nicht nur geeignet, die Handlungsfähigkeit der EU im Bereich der Sicherheitssektorreform zu stärken. Die Bundesregierung gewänne darüber hinaus Einfluss auf die Arbeit derjenigen IPU, an denen deutsche Kräfte beteiligt sind. Damit würde Berlin seinen Gestaltungsspielraum in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) erheblich ausweiten – eine Möglichkeit, die der Regierung im Rahmen der EGF nicht offensteht. Auch könnte sie dieses Modell in der Nato zur Diskussion stellen und einen Beitrag zu einem dringend benötigten politischen Gleichklang der Allianz leisten.

Abkürzungen

ANP	Afghan National Police
BGS	Bundesgrenzschutz
BMI	Bundesministerium des Innern
BPolG	Bundespolizeigesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
CoESPU	Centro di Eccellenza per le Stability Police Units/ Center of Excellence for Stability Police Units (Vicenza)
CSTC-A	Combined Security Transition Command – Afghanistan
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
EGF	European Gendarmerie Force
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
FDD	Focused District Development
FPU	Formed Police Unit
GG	Grundgesetz
GSG 9	Grenzschutzgruppe 9 (Antiterrorismuseinheit der deutschen Bundespolizei)
IFOR	Implementation Force (Bosnien-Herzegowina)
IPTF	International Police Task Force (Bosnien- Herzegowina)
IPU	Integrated Police Unit
KFOR	Kosovo Force
MMA	Monitoring, Mentoring, Advising
MSU	Multinational Specialized Unit
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NTM-A	Nato Training Mission Afghanistan
PBG	Parlamentsbeteiligungsgesetz
PDD	Presidential Decision Directive
PHQ	Permanent Headquarters
PRT	Provincial Reconstruction Team
SFOR	Stabilisation Force (Bosnien-Herzegowina)
UN	United Nations
UNMIBH	United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia
ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (Berlin)

Literaturhinweis

Muriel Asseburg/Ronja Kempin (Hg.)

Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und -Operationen

SWP-Studie 32/2009, Dezember 2009